



COMUNE DI PISCINAS

PROVINCIA DI CARBONIA-IGLESIAS

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

E

PROGRAMMA TRIENNALE PER LA TRASPARENZA E L'INTEGRITA'

2016-2018

INDICE

Introduzione al Piano Anticorruzione

Parte Prima: Contenuti generali

Parte Seconda: Contenuti del Piano Anticorruzione del Comune di Piscinas

Parte Terza: Programma triennale per la trasparenza e l'integrità

INTRODUZIONE AL PIANO ANTICORRUZIONE

La L. n. 190 del 2012, introducendo l'obbligo normativo di redigere un piano anticorruzione, si pone quale declinazione dei principi già introdotti per le aziende private attraverso i c.d. modelli organizzativi previsti dall'art. 6 del D.Lgs. n. 231 del 2001. Questa norma invero precisa che *“se il reato è stato commesso dalle persone indicate nell'articolo 5, comma 1, lettera a), l'ente non risponde se prova che il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli di curare il loro aggiornamento e' stato affidato a un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo”*.

In termini analoghi l'art. 1, comma 12, della L. n. 190 del 2012 dispone che in caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il responsabile individuato ai sensi del comma 7 risponde ai sensi dell'art. 21 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nonché sul piano disciplinare, oltre che per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, salvo che provi di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il piano di anticorruzione e di aver osservato le prescrizioni previste nella L. n. 190 del 2012 e di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del piano.

Una prima rilevante distinzione tra i modelli organizzativi di cui all'art. 6 del D.Lgs. n. 231 del 2001 ed il piano di cui all'art. 1 della L. n. 190 del 2012 attiene all'ambito di applicazione oggettivo in quanto mentre i modelli organizzativi devono essere generati per prevenire una pluralità di figure delittuose di natura sia dolosa e colposa, il piano di cui alla L. n. 190 del 2012 è perimetrato alla prevenzione di una figura di reato ben delimitata e circoscritta che coincide con il reato di corruzione. Ne consegue che tutto il piano dovrà preconstituire una rete di controlli che troveranno nella prevenzione del reato di corruzione la sua esclusiva modalità applicativa. Nella dinamica dei controlli dei rischi di *business*, il rischio è ritenuto accettabile quando i controlli aggiuntivi costano più della risorsa da proteggere.

Nell'ambito della realizzazione del piano di prevenzione della corruzione l'aspetto economico non è tuttavia l'unico da tener presente, anche in ragione del fatto che *ex lege* viene individuato un soggetto al quale viene appositamente attribuito il ruolo di organo di vigilanza e di determinazione delle attività a rischi corruzione. Ebbene questo soggetto è interno e viene nominato dall'organo politico.

Sarà quindi onere del soggetto, previa indagine dei settori a rischio, preconstituire l'elenco delle attività da inserire nella tutela del piano. Sul punto il legislatore al comma 9 lett. a) chiarisce che le attività elencate nel comma 16 sono già in *re ipsa* a rischio corruzione. L'elenco non è tuttavia tassativo giacché al comma 9 si puntualizza che tra l'elenco delle attività a rischio ci sono appunto quelle di cui al comma 16 rimanendo impregiudicato l'esito della verifica del responsabile.

Fondamentale è il postulato secondo cui il piano deve essere concretamente idoneo a prevenire la realizzazione del delitto di corruzione; ne consegue che il soggetto non solo dovrà volere la realizzazione del reato, ma dovrà altresì, per poterlo realizzare, aggirare fraudolentemente le indicazioni del piano medesimo. Solo in questo caso il responsabile potrà essere esonerato dalla responsabilità in oggetto. Per altro se è vero che nei controlli dei rischi di *business*, il rischio è ritenuto accettabile quando i controlli aggiuntivi costano più della risorsa da proteggere è opportuno chiedersi che valore abbia il bene giuridico sotteso al delitto di corruzione che va prevenuto?

Si può ragionevolmente affermare che il valore del bene giuridico sotteso al delitto di corruzione ha un valore non quantificabile posto che costituisce un bene immateriale pilastro dell'ordinamento giuridico.

Il danno all'immagine che deriva dal delitto di corruzione è in grado di offuscare o addirittura di pregiudicare il

prestigio delle istituzioni, posto che l'immagine pubblica investe direttamente il rapporto di fiducia che deve necessariamente sussistere tra Stato e cittadino. Il bene-valore che viene tutelato è quindi l'intimo senso di appartenenza che intercorre tra i consociati e la PA laddove l'immagine ha valore puramente strumentale di indice di corretto esercizio delle funzioni amministrative in aderenza ai canoni del buon andamento e della imparzialità. A fronte di comportamenti infedeli si incrina quel naturale sentimento di affidamento e di appartenenza alle istituzioni anche in virtù del principio di sussidiarietà secondo il quale l'amministrazione deve essere vicina alle esigenze della collettività. La giurisprudenza per spiegare questo fenomeno ha parlato di rapporto di immedesimazione organica di rilievo sociologico prima ancora che giuridico. Questo principio porta ad identificare l'ente con il soggetto che agisce per conto dell'ente.

Per cui il bene giuridico leso è indubbiamente il prestigio della P.A. ossia il discredito che matura nell'opinione pubblica a causa del comportamento del pubblico dipendente.

È stata la giurisprudenza stessa ha sottolineare come proprio nelle difese dei convenuti si esprima l'esistenza di un danno all'esistenza stessa dello Stato, in quanto nelle difese processuali si legge "*così fanno tutti ... è pratica diffusa pagare per avere ...*".

Per cui si insinua la certezza che solo conoscendo o solo pagando si ottiene la propria soddisfazione. Ebbene, quando nella cittadinanza si ingenera questo modo di pensare, significa che lo Stato è venuto meno, almeno nel modo in cui era stato concepito dai costituenti.

PARTE I

CONTENUTI GENERALI

1. Premessa

In attuazione dell'articolo 6 della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione e degli articoli 20 e 21 della Convenzione Penale sulla corruzione di Strasburgo del 27/01/1999, il 6/11/2012 il legislatore ha approvato la legge n. 190 recante le disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione (di seguito L. n. 190/2012).

La Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, è stata adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 31/10/2003, firmata dallo stato italiano il 9/12/2003 e ratificata attraverso la L. 3 agosto 2009, n. 116.

La Convenzione ONU 31/10/2003 prevede che ogni Stato debba:

elaborare ed applicare delle politiche di prevenzione della corruzione efficaci e coordinate;

adoperarsi al fine di attuare e promuovere efficaci pratiche di prevenzione;

vagliarne periodicamente l'adeguatezza;

collaborare con gli altri Stati e le organizzazioni regionali ed internazionali per la promozione e messa a punto delle misure anticorruzione.

La medesima Convenzione prevede poi che ciascuno Stato debba individuare uno o più organi, a seconda delle necessità, incaricati di prevenire la corruzione e, se necessario, la supervisione ed il coordinamento di tale applicazione e la diffusione delle relative conoscenze.

In tema di contrasto alla corruzione, di grande rilievo sono le misure internazionali contenute nelle linee guida e nelle convenzioni che l'OECD, il Consiglio d'Europa con il GRECO (*Groupe d'Etats Contre la Corruption*) e l'Unione europea riservano alla materia e che vanno nella medesima direzione indicata dall'ONU: implementare la capacità degli Stati membri nella lotta alla corruzione, monitorando la loro conformità agli standard anticorruzione ed individuando le carenze politiche nazionali (circolare n. 1 del 25/1/2013 del Dipartimento Funzione Pubblica - Presidenza C.d.M.).

2. Concetto di "corruzione" ed i principali attori del sistema di contrasto alla corruzione

Il concetto di corruzione che viene preso a riferimento dalla L. n. 190/2012, nel P.N.A. e nel presente documento ha un'accezione ampia.

Il concetto di corruzione è comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati.

Le situazioni rilevanti sono più ampie della fattispecie penalistica (artt. 318, 319 e 319-ter del Codice Penale), e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del Codice Penale, ma anche le situazioni in cui - a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo.

Con la L. n. 190/2012, lo Stato italiano ha individuato gli organi incaricati di svolgere, con modalità tali da assicurare un'azione coordinata, attività di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

La strategia nazionale di prevenzione della corruzione è attuata mediante l'azione sinergica dei seguenti soggetti:

l' Autorità nazionale anticorruzione (di seguito ANAC), svolge funzioni di raccordo con le altre autorità ed esercita poteri di vigilanza e controllo per la verifica dell'efficacia delle misure di prevenzione adottate dalle amministrazioni nonché sul rispetto della normativa in materia di trasparenza (art. 1, commi 2 e 3 della L. n. 190/2012);

la Corte dei Conti, che partecipa ordinariamente all'attività di prevenzione attraverso le sue funzioni di controllo;

il Comitato interministeriale, che ha il compito di fornire direttive attraverso l'elaborazione delle linee di indirizzo (art. 1, comma 4 della L. n. 190/2012);

la Conferenza unificata che è chiamata ad individuare, attraverso apposite intese, gli adempimenti e i termini per l'attuazione della legge e dei decreti attuativi con riferimento a regioni e province autonome, agli enti locali, e agli enti pubblici e soggetti di diritto privato sottoposti al loro controllo (art. 1, commi 60 e 61 della L. n. 190/2012);

il Dipartimento della Funzione Pubblica, che opera come soggetto promotore delle strategie di prevenzione e come coordinatore della loro attuazione (art. 1, comma 4 della L. n. 190/2012);

i Prefetti che forniscono supporto tecnico e informativo agli enti locali (art. 1, comma 6 della L. n. 190/2012);

la SNA, che predispone percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni statali (art. 1, comma 11 della L. n. 190/2012);

le pubbliche amministrazioni, che attuano ed implementano le misure previste dalla legge e dal P.N.A. - Piano Nazionale anticorruzione (art. 1 L. n. 190/2012) anche attraverso l'azione del Responsabile della prevenzione della corruzione;

gli enti pubblici economici e i soggetti di diritto privato in controllo pubblico, che sono responsabili dell'introduzione ed implementazione delle misure previste dalla legge e dal P.N.A. (art. 1 L. n. 190/2012).

2.1. L'Autorità nazionale anticorruzione - ANAC (già CIVIT)

L'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) è stata individuata nella Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle pubbliche amministrazioni (CIVIT) istituita dall'art. 13 del D.Lgs. n. 150/2009.

L'Autorità nazionale anticorruzione svolge i compiti e le funzioni seguenti:

collabora con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti;

approva il Piano nazionale anticorruzione (P.N.A.) predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica;

analizza le cause e i fattori della corruzione e individua gli interventi che ne possono favorire la prevenzione e il contrasto;

esprime pareri facoltativi agli organi dello Stato e a tutte le amministrazioni pubbliche, in materia di conformità di atti e comportamenti dei funzionari pubblici alla legge, ai codici di comportamento e ai contratti, collettivi e individuali, regolanti il rapporto di lavoro pubblico;

esprime pareri facoltativi in materia di autorizzazioni, di cui all'articolo 53 del D.Lgs. n. 165/2001, allo svolgimento di incarichi esterni da parte dei dirigenti amministrativi dello Stato e degli enti pubblici nazionali, con particolare riferimento all'applicazione del comma 16-ter, introdotto dalla L. n. 190/2012;

esercita la vigilanza e il controllo sull'effettiva applicazione delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni e sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dalla L. n. 190/2012 e dalle altre disposizioni vigenti;

riferisce al Parlamento, presentando una relazione entro il 31 dicembre di ciascun anno, sull'attività di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione e sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia.

Particolarmente significativa è la disciplina introdotta dal decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito in legge 11 agosto 2014, n. 114, recante il trasferimento completo delle competenze sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza dal Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) all'ANAC, nonché la rilevante riorganizzazione dell'ANAC e l'assunzione delle funzioni e delle competenze della soppressa Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (AVCP).

2.2. Il responsabile della prevenzione della corruzione

A livello periferico, le amministrazioni pubbliche e gli enti territoriali devono individuare, di norma tra i dirigenti amministrativi di ruolo di prima fascia in servizio, il responsabile della prevenzione della corruzione.

Negli Enti Locali, il responsabile della prevenzione della corruzione è individuato, preferibilmente, nel segretario comunale, salva diversa e motivata determinazione.

Il responsabile della prevenzione della corruzione svolge i compiti seguenti:

entro il 31 gennaio di ogni anno, propone all'organo di indirizzo politico, per l'approvazione, il piano triennale di prevenzione della corruzione la cui elaborazione non può essere affidata a soggetti estranei all'amministrazione (art. 1, comma 8, L. n. 190/2012);

entro il 31 gennaio di ogni anno, definisce le procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori di attività particolarmente esposti alla corruzione;

verifica l'efficace attuazione e l'idoneità del piano triennale di prevenzione della corruzione;

propone la modifica del piano, anche a seguito di accertate significative violazioni delle prescrizioni, così come qualora intervengano mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;

d'intesa con il responsabile competente, verifica l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività per le quali è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione;

entro il 15 dicembre di ogni anno, pubblica sul sito web dell'amministrazione una relazione recante i risultati dell'attività svolta e la trasmette all'organo di indirizzo, sentiti i responsabili di servizio interessati sul rispetto del piano anticorruzione;

nei casi in cui l'organo di indirizzo politico lo richieda, il responsabile riferisce sull'attività svolta.

Per questo Ente è stato nominato Responsabile della prevenzione della corruzione la Dott.ssa Serena Copersino, con Provvedimento del Sindaco n. 01 del 21.01.2014 nell'esercizio delle competenze e dei poteri del Sindaco.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione ha redatto la relazione sulle attività svolte nel corso dell'anno 2015, come previsto all'art. 1, comma 14, della L. n. 190/2012, pubblicata in data 15.01.2016.

Qualora si verificassero casi di ingerenza di amministratori nell'esercizio dell'attività amministrativa che vogliano forzare, modificare, influenzare direttamente o indirettamente, la gestione del procedimento, il dipendente comunale, a prescindere dal suo ruolo, dovrà tempestivamente relazionare per iscritto al Responsabile della prevenzione, indicando con puntualità quanto accaduto. Successivamente il Responsabile della prevenzione dovrà segnalare tempestivamente quanto accaduto al sindaco e al prefetto per gli adempimenti del caso.

Qualora inoltre, nell'adempimento di un procedimento, il dipendente comunale avesse come controparte un utente ad egli legato da vincoli di parentela sino al secondo grado, è tenuto ad avvisare tempestivamente il Responsabile della prevenzione per gli adempimenti del caso.

3. Il piano nazionale anticorruzione (P.N.A.)

Tra i compiti che la L. n. 190/2012 assegna all'Autorità nazionale anticorruzione, è precipua l'approvazione del Piano nazionale anticorruzione (P.N.A.) predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Sulla scorta delle linee di indirizzo formulate dal Comitato Interministeriale, istituito dal D.P.C.M. 16 gennaio 2013, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha licenziato lo schema di P.N.A..

Il Piano nazionale anticorruzione è stato approvato in via definitiva da CIVIT, quale Autorità Nazionale

Anticorruzione, l'11 settembre 2013 con deliberazione n. 72.

Con determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015 "Aggiornamento al Piano Nazionale Anticorruzione" l'ANAC ha da ultimo fornito indicazioni integrative e chiarimenti rispetto ai contenuti del PNA approvato con delibera 11 settembre 2013, n. 72.

5. Il Piano triennale di prevenzione della corruzione

A livello periferico, la L. n. 190/2012 impone all'organo di indirizzo politico l'adozione del Piano triennale di prevenzione della corruzione (P.T.P.C.).

Sulla scorta dei contenuti del P.N.A., il Responsabile anticorruzione propone all'approvazione dell'organo di indirizzo politico il P.T.P.C. ogni anno entro il 31 gennaio.

L'attività di elaborazione del piano non può essere affidata a soggetti estranei all'amministrazione.

In una logica di semplificazione degli oneri, l'ANAC ha disposto che i PTPC devono essere pubblicati esclusivamente sui siti istituzionali delle amministrazioni e degli enti, non essendone più prescritta la trasmissione alla stessa ANAC né al Dipartimento della Funzione Pubblica.

6. La trasparenza

Lo strumento principale per contrastare il fenomeno della corruzione è la trasparenza dell'attività amministrativa, elevata dal comma 15 dell'art. 1 della L. n. 190/2012 a *"livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione"*.

I commi 35 e 36 dell'art. 1 della L. n. 190/2012, hanno delegato il governo ad emanare un *"decreto legislativo per il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, mediante la modifica o l'integrazione delle disposizioni vigenti, ovvero mediante la previsione di nuove forme di pubblicità"*.

Il Governo ha adempiuto attraverso il D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 di *"riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"* (pubblicato in G.U.R.I. 5 aprile 2013 n. 80).

Secondo l'art. 1 del D.Lgs. n. 33/2013, la trasparenza è intesa come accessibilità totale alle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

Nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di segreto statistico e di protezione dei dati personali, la trasparenza concorre ad attuare il principio democratico ed i principi costituzionali d'uguaglianza, imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione.

La trasparenza è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali.

Integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino.

La trasparenza dell'azione amministrativa è garantita attraverso la pubblicazione (art. 2 comma 2 del D.Lgs. 33/2013).

Questa consiste nella pubblicazione nei siti istituzionali di documenti, informazioni, dati su organizzazione e attività delle Pubbliche Amministrazioni.

Alla pubblicazione corrisponde il diritto di chiunque di accedere alle informazioni direttamente ed immediatamente, senza autenticazione ed identificazione.

La pubblicazione deve consentire la diffusione, l'indicizzazione, la rintracciabilità dei dati con motori di ricerca web e il loro riutilizzo (art. 4, comma 1 del D.Lgs. n. 33/2013). I dati pubblicati sono liberamente

riutilizzabili.

Documenti ed informazioni devono essere pubblicati in formato di tipo aperto ai sensi dell'art. 68 del CAD (D.Lgs. n. 82/2005).

Inoltre, è necessario garantire la qualità delle informazioni, assicurandone: integrità, aggiornamento, completezza, tempestività, semplicità di consultazione, comprensibilità, omogeneità, facile accessibilità e conformità ai documenti originali.

Dati e informazioni sono pubblicati per cinque anni computati dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello in cui vige l'obbligo di pubblicazione.

Se gli atti producono effetti per un periodo superiore a cinque anni, devono rimanere pubblicati sino a quando rimangano efficaci. Allo scadere del termine i dati sono comunque conservati e resi disponibili all'interno di distinte sezioni di archivio del sito.

6.1. Il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità

Ogni pubblica amministrazione deve adottare un Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (P.T.T.I.) da aggiornare annualmente.

Il programma reca le iniziative previste per garantire:

un adeguato livello di trasparenza;

la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità.

Il programma definisce misure, modi e iniziative per attuare gli obblighi di pubblicazione e le misure assicurative per assicurare regolarità e tempestività dei flussi informativi. Specifica modalità, tempi d'attuazione, risorse e strumenti di verifica dell'efficacia per assicurare adeguati livelli di trasparenza, legalità e sviluppo della cultura dell'integrità.

Le misure del programma devono necessariamente essere collegate con le misure e gli interventi previsti dal Piano triennale di prevenzione della corruzione del quale il programma costituisce una sezione.

Il collegamento fra il Piano di prevenzione della corruzione ed il Programma è assicurato mediante raccordo tra il Responsabile per la prevenzione della corruzione ed il Responsabile della trasparenza.

Gli obiettivi del Programma sono formulati in collegamento con la programmazione strategica e operativa definita nel piano della performance e negli altri strumenti di programmazione degli Enti Locali.

6.2. Il P.T.T.I. dell'Ente

Allo scopo di concretizzare i principi di cui al D.Lgs. n. 33/2013, questo Ente approva, contestualmente al presente PTPC del quale costituisce specifica sezione, un Programma triennale per la trasparenza e l'integrità.

PARTE II CONTENUTI DEL PIANO ANTICORRUZIONE DEL COMUNE DI PISCINAS

1. Aspetti critici dell'attuazione del PTPC 2015-2017

Come risulta dalla Relazione annuale del Responsabile della prevenzione della corruzione pubblicata in data 15.01.2016 sul sito istituzionale dell'Ente ai sensi dell'art. 1, comma 14, della L. 190/2012, il PTPC 2015-2017 del Comune di Piscinas non ha registrato un soddisfacente livello di attuazione, scontando il generale disinteresse della parte politica, la percezione da parte dei dipendenti come di un nuovo carico di adempimenti formali ritenuto eccessivo in rapporto alle dimensioni dell'Ente, nonché la delegittimazione dell'abolita figura del segretario comunale, anche e soprattutto nella veste di RPC.

1.1. Criticità strutturali

Alcuni dei fattori che nel 2015 si sono rivelati ostacoli ad un'efficace strategia anticorruzione appaiono di carattere strutturale e non risolvibili in tempi brevi. Si fa riferimento, in particolare, alle seguenti criticità:

qualità e quantità del personale inadeguate rispetto alla sostanziale novità e complessità della normativa;

esasperato carico di adempimenti spesso starati ed incongrui rispetto alle oggettive capacità operative di enti di piccole dimensioni;

l'eccessiva formalizzazione imposta dalla legge, che ha mancato di prevedere l'introduzione di forme di adattamento e l'adozione di moduli flessibili rispetto alle previsioni generali con riferimento ai plessi amministrativi più piccoli;

il generale e progressivo deficit di risorse finanziarie e strumentali che non consente di investire degnamente sulla tematica della prevenzione della corruzione.

1.2. Criticità superabili e relative misure da adottare allo scopo

sostanziale disinteresse dell'organo politico. Misura individuata: organizzazione, compatibilmente con le disponibilità di bilancio, di giornate formative "dedicate", possibilmente con il coinvolgimento della Prefettura territorialmente competente, nonché degli enti tipologicamente omogenei per collocazione geografica e dimensioni demografiche ed organizzative;

opacità del ruolo del segretario comunale e conseguente inevitabile scarto tra le competenze previste a norma di legge, statuto e regolamenti e le pratiche quotidianamente agite. Misura individuata: integrazione dell'atto di nomina a RPC che, nel delimitare in maniera chiara le attribuzioni del segretario comunale, ne garantisca la sostenibilità in rapporto alla effettiva presenza in servizio (come definita in sede di convenzione per l'esercizio in forma associata della relativa funzione) e soprattutto la compatibilità con il ruolo di RPC;

resistenza dei Responsabili di Area, ed in generale dell'intera struttura, a partecipare, per la parti di rispettiva competenza, alla predisposizione ed attuazione del sistema anticorruzione. Misure individuate:

1. organizzazione di giornate formative "in house" allo scopo di diffondere il messaggio culturale che è alla base della strategia anticorruzione, favorendo così la piena condivisione degli obiettivi e la più ampia responsabilizzazione di tutti i dipendenti;

2. assegnazione di specifici obiettivi di performance, sia individuale che organizzativa;

3. creazione di una task force multidisciplinare, con obbligo di riunione almeno due volte al mese, fuori dall'orario di apertura degli uffici al pubblico;

4. introduzione nel Codice di Comportamento dell'ente dello specifico dovere di collaborare attivamente con il RPC, con conseguenze particolarmente severe in sede di responsabilità disciplinare in caso di violazione;

2. Processo di adozione del P.T.P.C.

L'adozione del presente piano tiene conto delle indicazioni fornite dall'ANAC con la citata determinazione n. 12 del 28.10.2015 secondo cui i fattori di successo per migliorare le strategie di prevenzione della corruzione, evitando che queste si trasformino in un mero adempimento, sembrano essere la differenziazione e la semplificazione dei contenuti del PNA, a seconda delle diverse tipologie e dimensioni delle amministrazioni.

2.1. Data e documento di approvazione del Piano da parte degli organi di indirizzo politico-amministrativo

Il presente piano è stato approvato con deliberazione della Giunta Comunale n. 02 del 02.02.2016.

2.2. Attori interni all'amministrazione che hanno partecipato alla predisposizione del Piano, nonché canali e strumenti di partecipazione

Con nota prot. n. 115 del 19.01.2016 si è provveduto a trasmettere al Sindaco, alla Giunta, ai singoli Consiglieri, ai Responsabili di Area ed al Nucleo di Valutazione un documento di inquadramento generale del sistema vigente in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza predisposto dal Segretario Comunale, nella qualità di Responsabile della prevenzione della corruzione, allo scopo di rendere edotti i predetti soggetti sullo stato della normativa in oggetto e sugli obblighi che ne derivano, invitando ciascuno a far pervenire i propri contributi ai fini dell'aggiornamento del P.T.P.C. 2016-2018.

In assenza di riscontri, il presente piano, è frutto del lavoro solitario del Segretario comunale.

2.3. Individuazione degli attori esterni all'amministrazione che hanno partecipato alla predisposizione del P.T.P.C. nonché dei canali e degli strumenti di partecipazione

Con Prot. n. 101 del 18.01.2016 è stato pubblicato sul sito istituzionale dell'Ente apposito avviso per la raccolta di proposte ed osservazioni da utilizzare per la predisposizione del piano. Nessun contributo è pervenuto.

2.4. Indicazione di canali, strumenti e iniziative di comunicazione dei contenuti del P.T.P.C.

Il P.T.P.C. sarà pubblicato sul sito istituzionale, link della homepage "amministrazione trasparente" nella sezione ventitreesima "altri contenuti-corruzione", a tempo indeterminato.

Al fine di consentire il monitoraggio dell'ANAC, restano consultabili sul sito tutti i PTPC adottati.

3. Processo di gestione del rischio

Le principali fasi del processo di gestione del rischio sono rappresentate in maniera sintetica nella figura



seguente.

3.1. Analisi del contesto

L'analisi del contesto è finalizzata ad ottenere le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'amministrazione o dell'ente per via della specificità dell'ambiente in cui essa opera in termini di strutture territoriali e di dinamiche sociali, economiche e culturali, o per via delle caratteristiche organizzative interne.

3.1.1. Analisi del contesto esterno

Legato storicamente ed amministrativamente al Comune di Giba, Piscinas è divenuto comune autonomo nel 1988. Si estende per circa 14 Km² nella parte sud-occidentale della provincia di Carbonia-Iglesias, nell'entroterra della costa, nella regione del Sulcis Iglesiente, alla confluenza col rio omonimo, vicino al lago di monte Pranu. L'abitato, immerso in una suggestiva cornice paesaggistica, rispecchia le caratteristiche del territorio, mostrando un andamento plano-altimetrico tipico delle zone collinari. La sua economia è di tipo prevalentemente agricolo. Inserita in circuiti turistici e commerciali, gravita su Carbonia-Iglesias e Cagliari per i servizi non disponibili sul posto. È sede di Pro Loco. Il settore primario è presente con la coltivazione di cereali, frumento, ortaggi, foraggi, olivo, agrumi e uva e con l'allevamento di bovini, suini, ovini, caprini e avicoli. Il settore economico secondario è costituito da piccole imprese che operano nei comparti dell'industria meccanica e dell'edilizia. Il terziario si compone di una sufficiente rete distributiva, ma necessita

di servizi più qualificati, come quello bancario. Priva di servizi pubblici particolarmente significativi, non dispone di strutture sociali di una certa rilevanza. Mancano la scuola primaria e la scuola secondaria di secondo grado (già trasferite al plesso di Giba) ed è presente soltanto la scuola dell'infanzia; per l'arricchimento culturale è presente la biblioteca comunale. Le strutture ricettive offrono possibilità di ristorazione ma non di soggiorno. E' presente la farmacia.

Secondo quanto si evince dalle relazioni periodiche sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica, presentate al Parlamento dal Ministero dell'Interno e pubblicate sul sito della Camera dei Deputati, la Sardegna è caratterizzata da manifestazioni delinquenziali di matrice autoctona – talvolta anche a carattere organizzato – ma estranee alle modalità ed alle finalità criminali tipiche dei sodalizi mafiosi tradizionali; tuttavia, il trasferimento di numerosi detenuti al regime del 41 bis potrebbero esporre il territorio isolano ad un significativo rischio di infiltrazione mafiosa.

Il fenomeno criminale più rilevante nella Regione rimane il traffico e lo spaccio di sostanze stupefacenti, ma è in fase di sviluppo l'interesse economico per altre attività delinquenziali, riguardanti anche settori dell'economia legale, quali il trasporto e lo smaltimento di rifiuti, l'impianto e la gestione delle energie rinnovabili. Nel substrato tradizionale isolano, essenzialmente di tipo agro-pastorale, si è innestata, inoltre, una forma di criminalità predatoria dedicata ai furti, alle rapine agli uffici postali ed agli istituti bancari, al compimento di atti intimidatori.

Si fa in particolare notare che gli atti intimidatori, con precipuo riferimento a quelli commessi in pregiudizio dei pubblici amministratori, siano sostanzialmente ascrivibili ad una distorta interpretazione dei diritti del cittadino, ossia ad un'impropria rappresentazione delle prerogative e delle attribuzioni dei gestori "la cosa pubblica".

Si rileva, infine, che pur non evidenziandosi segnali di operatività e/o di infiltrazione da parte delle tradizionali organizzazioni malavitose di tipo mafioso, è stato riscontrato il coinvolgimento di elementi di clan camorristici in alcune operazioni illecite condotte da imprenditori locali, soprattutto per quanto concerne il fenomeno dell'illecito condizionamento nella fase di aggiudicazione delle gare di appalto.

3.1.2 Analisi del contesto interno

A partire dalla sua costituzione in comune autonomo, in epoca relativamente recente, la struttura organizzativa del Comune di Piscinas ha seguito un'evoluzione lineare, con aggregazione di attività omogenee, risultando attualmente articolata in 3 unità organizzative dotate ciascuna di un proprio grado di autonomia e complessità, a ciascuna delle quali è preposto un Responsabile di Area.

Con riferimento al personale, sono, tuttavia, prevalsi meccanismi di evoluzione della struttura fortemente inerziali, condizionati dalla definizione del contenuto delle posizioni lavorative prevalentemente in base all'analisi dei processi di applicazione delle norme, piuttosto che come risultato della valutazione dei profili professionali, delle competenze e delle capacità dei singoli dipendenti. Ciò nonostante, allorché è iniziato il processo di trasformazione degli enti locali, a seguito del cambiamento in atto delle relative funzioni, il Comune di Piscinas è riuscito a far fronte all'incremento della complessità di contesto ed interna alle aziende pubbliche, soprattutto grazie ad una parte di dipendenti che, svolgendo funzioni plurime, ha supplito - e supplisce – con la dedizione personale a inevitabili carenze strutturali e organizzative: il rendimento amministrativo, pertanto, inteso come il *modo di essere e di operare di una organizzazione in rapporto all'utile che si può ottenere da essa* (cit. BORGONOVÌ) può considerarsi soddisfacente, rilevandosi, tuttavia, un certo margine di autoreferenzialità ed una scarsa permeabilità ad interventi correttivi di natura esogena.

Il modello organizzativo si iscrive in uno schema elementare, semplice e poco strutturato, che si adatta particolarmente agli enti di piccole dimensioni, con una struttura amministrativa piuttosto debole e dotata di risorse limitate. Il numero di dipendenti effettivamente in servizio appare complessivamente superiore rispetto a quello di enti di pari dimensioni, per cui la percezione di "sofferenze" in relazione al numero di unità lavorative necessarie per garantire soddisfacenti livelli di funzionalità del sistema amministrativo sono da ricondurre in parte a fattori strutturali quali, ad esempio, l'esasperato carico di adempimenti progressivamente imposti agli enti locali negli ultimi anni, ed in parte a circostanze contingenti quali le vicende di vita dei lavoratori (ad es. assenze per malattia).

Va, poi, tenuta in debita considerazione, ai fini della presente analisi, una dinamica in parte fisiologica, connessa alla duplice fonte del potere organizzativo nelle amministrazioni pubbliche: da una parte il consenso politico, per la componente di nomina elettiva e dall'altra le competenze tecnico-professionali, per i titolari di posizioni all'interno dell'apparato amministrativo. I due binari rispondono a due logiche non sempre conciliabili e difficilmente sovrapponibili: una prevalentemente esterna, fondata sulle regole del confronto politico e della rappresentanza di gruppi di interessi particolari; l'altra logica è interne al modello

organizzativo e quindi a più elevata connotazione aziendale. Dalla commistione tra le due discendono frequenti interferenze della politica sul funzionamento della macchina organizzativa, attraverso interventi su aspetti di ordine gestionale e, specularmente, atti d'esercizio strumentale delle prerogative di natura tecnico amministrativa, con finalità di condizionamento delle scelte di indirizzo politico.

3.1.2.1 Struttura organizzativa, ruoli e responsabilità

Nel corso del 2015 non si è proceduto ad alcuna iniziativa finalizzata alla riorganizzazione degli uffici e del personale ed è stato mantenuto l'organigramma del Comune, nel quale sono definite le strutture operative apicali con funzione di direzione, che assorbono le attività ed i relativi processi e che sono il presupposto per l'assegnazione degli incarichi di Responsabilità dei Servizi.

SERVIZIO AMMINISTRATIVO SOCIO-CULTURALE – Responsabile Dr. Pietro PADERAS

Funzioni e Servizi tipici :

- Gabinetto del Sindaco
- Segreteria e Affari Generali
- Supporti Amministrativi Generali
- Supporti normativi e legali
- Supporti in materia di contratti e appalti
- Gestione Amministrativa risorse umane
- Sviluppo professionale risorse umane
- Gestione Anagrafe
- Gestione Servizio Elettorale
- Gestione Leva militare
- Gestione Stato Civile
- Gestione Servizi Cimiteriali
- raccolta ed elaborazione dati statistici
- promozione culturale
- gestione biblioteca
- diritto allo studio e servizi complementari
- manifestazioni diverse nel settore sportivo e ricreativo
- gestione scuole e asilo
- assistenza sociale
- sviluppo socio-culturale giovani
- recupero e sostegno emarginazioni- tossicodipendenze- handicap
- assistenza anziani
- gestione amministrativa attività commerciali
- gestione amministrativa attività artigianali
- gestione amministrativa attività agricole
- gestione amministrativa attività turistica
- gestione stadio comunale
- promozione attività economiche
- promozione turistica
- promozione ricreativa
- manifestazioni turistiche
- trasporti pubblici privati locali e servizi connessi
- formazione professionale
- valorizzazione beni di interesse storico e artistico
- servizi sanitari
- gestione servizio ufficio relazioni con il pubblico, attività connesse

SERVIZIO FINANZIARIO-CONTABILE, CONTABILITA' RISORSE FINANZIARIE, PATRIMONIO E TRIBUTI – Responsabile Rag. Vilma MURGIA

Funzioni e Servizi tipici:

- Gestione finanziaria generale
- Gestione Amministrativa Patrimonio, Mutui, Tributi Passivi
- Gestione economica risorse umane
- Gestione sistema contabile e di bilancio
- supporto alle attività di programmazione e controllo
- programmazione, gestione, riscossione ed accertamento entrate tributarie

SERVIZIO TECNICO - ASSETTO E SVILUPPO DEL TERRITORIO LL.PP. E MANUTENZIONE BENI COMUNALI – Responsabile Geom. Giampiero SECCI

Funzioni e Servizi tipici:

- Gestione sistema informatico
- supporto gestione servizi cimiteriali
- definizione dell'assetto del territorio
- pianificazione urbanistica
- autorizzazioni, concessioni in campo edilizio
- tutela, supervisione e repressione in campo edilizio
- edilizia residenziale pubblica
- progettazione nuove opere
- progettazione, interventi manutentivi/conservativi
- controllo appalti ed esecuzione lavori
- gestione diretta interventi in campo stradale ed immobiliare
- espropriazioni di pubblica utilità
- gestione diretta interventi ambientali
- controllo in campo ecologico
- gestione servizio di igiene pubblica e smaltimento rifiuti
- gestione verde pubblico
- viabilità, circolazione stradale e servizi connessi
- illuminazione pubblica e servizi comunali
- servizio di protezione civile
- servizio idrico integrato
- servizio acquedotto
- difesa del suolo, assetto idrogeologico e forestazione
- tutela, controllo e valorizzazione risorse idriche
- prevenzione incendi

UNITA' AUTONOMA DI POLIZIA MUNICIPALE – Responsabile Sindaco Mariano COGOTTI

Funzioni e servizi tipici:

- polizia stradale
- polizia amministrativa
- polizia giudiziaria
- polizia commerciale
- vigilanza sul territorio
- gestione amministrativa e contravvenzioni
- servizi di rappresentanza

3.1.2.2 Mappatura dei processi

In questa fase si rende necessario procedere ad una ricostruzione accurata della mappa dei processi organizzativi ai fini dell'identificazione, della valutazione e del trattamento dei rischi corruttivi. Tale attività, come già evidenziato nella Relazione annuale del RPC, si presenta particolarmente complessa, soprattutto a causa della carenza di risorse tecniche adeguate allo svolgimento dell'autoanalisi organizzativa. Si è già avuto modo di segnalare la difficoltà di indirizzo della macchina amministrativa verso rinnovati obiettivi strategici; le spinte al cambiamento, infatti, hanno finora mostrato criticità ricorrenti quali, ad esempio, staticità dei modelli organizzativi tradizionali rispetto alle esigenze di flessibilità richieste e conseguente difficoltà di declinazione delle leve gestionali disponibili all'esercizio delle nuove competenze.

Il timore che, al crescere dei livelli di complessità, il sistema "burocratico" del Comune di Piscinas – che ben si presta a governare il funzionamento di processi caratterizzati da relativa semplicità in un contesto di "conoscenze detenute"- possa risultare inefficiente ed inefficace, induce a programmare la mappatura dei processi distribuendola in due annualità (2016 e 2017).

Al fine di garantire la sostenibilità organizzativa della strategia di prevenzione della corruzione che si sta adottando, sono individuati i seguenti obiettivi di *performance* per ciascuna delle tre Aree:

– ricognizione _____ dei
procedimenti ed individuazione dei principali profili organizzativi ad essi relativi;

Tale obiettivo dovrà coinvolgere tutto il personale dipendente afferente ciascuna area e dovrà essere

raggiunto entro la fine del 2016;

— definizione di un elenco completo di tutti i processi organizzativi, con relativa descrizione ed individuazione delle responsabilità e delle articolazioni organizzative che intervengono. Per ciascun processo dovranno risultare: l'indicazione dell'origine del processo (input); l'indicazione del risultato atteso (output); l'indicazione della sequenza di attività che consente di raggiungere il risultato – le fasi; i tempi, i vincoli, le risorse, le interrelazioni tra i processi. Tale obiettivo dovrà coinvolgere tutto il personale dipendente afferente ciascuna area e dovrà essere avviato nel 2016 e concluso nel 2017;

L'obiettivo ultimo è che tutta l'attività svolta nell'ente venga analizzata, al fine di individuare le aree che, in ragione della natura e delle peculiarità dell'attività stessa, risultano potenzialmente esposte a rischi corruttivi.

3.1.2.3 Individuazione delle aree di rischio

L'individuazione delle aree di rischio, finalizzata a consentire l'emersione delle aree nell'ambito dell'attività dell'intera amministrazione che devono essere presidiate più di altre mediante l'implementazione di misure di prevenzione, è il risultato di un processo complesso, che presuppone la valutazione del rischio da realizzarsi attraverso la verifica "sul campo" dell'impatto del fenomeno corruttivo sui singoli processi svolti nell'ente.

Nelle more del completamento da parte dell'ente della rilevazione ed analisi dei processi organizzativi, come meglio specificato al paragrafo precedente, si individuano provvisoriamente quali attività a rischio corruzione per il Comune di Piscinas quelle indicate dalla L. n. 190 e ritenute comuni a tutte le amministrazioni, e precisamente:

- | | | |
|---|----------|-------------|
| ⑨ | processi | finalizzati |
| all'acquisizione e alla progressione del personale; | | |
| ⑨ | processi | finalizzati |
| all'affidamento lavori, servizi e forniture nonché all'affidamento di ogni altro tipo di commessa o vantaggio pubblici disciplinato dal d.lgs. n. 163 del 2006; | | |
| ⑨ | processi | finalizzati |
| all'adozione di provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario; | | |
| ⑨ | processi | finalizzati |
| all'adozione di provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario. | | |

3.2. Valutazione del rischio

La valutazione del rischio è la macro-fase del processo di gestione del rischio in cui lo stesso è identificato, analizzato e confrontato con gli altri rischi al fine di individuare le priorità di intervento e le possibili misure correttive/preventive (trattamento del rischio). Anche questa fase presuppone la previa rilevazione ed analisi dei processi organizzativi, pertanto, parallelamente al compimento di tale attività, al fine di garantire la sostenibilità organizzativa della strategia di prevenzione della corruzione che si sta adottando, viene individuato il seguente obiettivo di *performance* per ciascuna delle tre Aree:

- ⑩ identificazione, analisi e ponderazione del rischio per ciascun processo contenuto nell'elenco di cui al paragrafo 3.1.2.2 del presente piano, secondo le modalità illustrate nei paragrafi che seguono. Tale obiettivo dovrà coinvolgere tutto il personale dipendente afferente ciascuna area e dovrà essere avviato nel 2016 e concluso nel 2017, parallelamente alla rilevazione ed analisi dei processi organizzativi.

3.2.1. Identificazione del rischio

Consiste nel ricercare, individuare e descrivere i rischi. Richiede che, per ciascuna attività, processo o fase, siano evidenziati tutti gli eventi rischiosi che, anche solo ipoteticamente, potrebbero verificarsi ed avere conseguenze sull'amministrazione.

I rischi sono identificati:

- attraverso la consultazione ed il confronto tra i soggetti coinvolti, tenendo presenti le specificità dell'ente, di ciascun processo e del livello organizzativo in cui il processo si colloca;
- valutando i passati procedimenti giudiziari e disciplinari che hanno interessato l'amministrazione;
- applicando i criteri di cui all'allegato 5 del P.N.A. (discrezionalità, rilevanza esterna, complessità del processo, valore economico, razionalità del processo, controlli, impatto economico, impatto organizzativo, economico e di immagine).

3.2.2. L'analisi del rischio

In questa fase sono stimate le probabilità che il rischio si concretizzi (probabilità) e sono pesate le conseguenze che ciò produrrebbe (impatto). Al termine è calcolato il livello di rischio moltiplicando "probabilità" per "impatto". Sono, altresì, considerate eventuali circostanze che possano favorire il verificarsi dell'evento.

3.2.2.1. Stima del valore della probabilità che il rischio di concretizzi

discrezionalità: più è elevata, maggiore è la probabilità di rischio (valori da 0 a 5);

rilevanza esterna: nessuna rilevanza esterna 2; se il risultato si rivolge a terzi valore 5;

complessità del processo: se il processo coinvolge più amministrazioni il valore aumenta progressivamente secondo quanto stabilito dalla tabella dell'allegato 5;

valore economico: se il processo attribuisce vantaggi a soggetti terzi, la probabilità aumenta progressivamente secondo quanto stabilito dalla tabella dell'allegato 5;

frazionabilità del processo: se il risultato finale può essere raggiunto anche attraverso una pluralità di operazioni di entità economica ridotta, la probabilità sale (valori da 1 a 5);

controlli: (valore da 1 a 5) la stima delle probabilità tiene conto del sistema dei controlli vigente. Per controllo si intende qualunque strumento utilizzato che sia utile per ridurre le probabilità del rischio. Quindi, sia il controllo preventivo che successivo di legittimità e il controllo di gestione, sia altri meccanismi di controllo utilizzati.

Per ogni attività/processo esposto è attribuito un valore/punteggio per ciascuno dei sei criteri elencati. La media finale rappresenta la "stima della probabilità" (max 5).

3.2.2.2. Stima del valore dell'impatto

L'impatto si misura in termini di impatto economico, organizzativo, reputazionale e sull'immagine.

L'allegato 5 del P.N.A. propone criteri e valori (punteggi o pesi) da utilizzare per stimare "l'impatto" di potenziali episodi di malaffare.

impatto organizzativo: tanto maggiore è la percentuale di personale impiegato nel processo/attività esaminati, rispetto al personale complessivo dell'unità organizzativa, tanto maggiore sarà "l'impatto" (fino al 20% del personale=1; 100% del personale=5);

impatto economico: se negli ultimi cinque anni sono intervenute sentenze di condanna della Corte dei Conti o sentenze di risarcimento per danni alla pubblica amministrazione a carico di dipendenti, punti 5. In caso contrario, punti 1;

impatto reputazionale: se negli ultimi cinque anni sono stati pubblicati su giornali (o sui media in genere) articoli aventi ad oggetto episodi di malaffare che hanno interessato la pubblica amministrazione, fino ad un massimo di punti 5 per le pubblicazioni nazionali. Altrimenti punti 0;

impatto sull'immagine: dipende dalla posizione gerarchica ricoperta dal soggetto esposto al rischio. Tanto è più elevata, tanto maggiore è l'indice (punti da 1 a 5).

Attribuiti i punteggi per ognuna delle quattro voci di cui sopra, la media finale misura la "stima dell'impatto".

L'analisi del rischio si conclude moltiplicando tra loro valore della probabilità e valore dell'impatto per ottenere il valore complessivo, che esprime il livello di rischio del processo.

3.2.3. La ponderazione del rischio

Dopo aver determinato il livello di rischio di ciascun processo o attività si procede alla “ponderazione”, in pratica la formulazione di una sorta di graduatoria dei rischi sulla base del parametro numerico “livello di rischio”.

I singoli rischi ed i relativi processi sono inseriti in una “classifica del livello di rischio”. Le fasi di processo o i processi per i quali siano emersi i più elevati livelli di rischio identificano le aree di rischio, che rappresentano le attività più sensibili ai fini della prevenzione.

3. Il trattamento

Il processo di “gestione del rischio” si conclude con il “trattamento”, che consiste nel procedimento “per modificare il rischio”, ovvero individuare e valutare delle misure per neutralizzare o almeno ridurre il rischio di corruzione.

Con la più volte citata Determinazione n. 12 del 28.10.2015 l'ANAC ha precisato che l'identificazione delle misure di prevenzione è strettamente correlata alla capacità di attuazione da parte delle amministrazioni e non può essere un elemento indipendente dalle caratteristiche organizzative delle stesse. In argomento, si segnala che per l'identificazione e la programmazione delle misure si è tenuto conto delle specificità degli enti di piccole dimensioni, rispetto ai quali l'eccessiva uniformità e rigidità di adempimenti rischiano di nuocere a quell'obiettivo di “buon andamento” che rappresenta il canone superiore cui deve conformarsi l'azione amministrativa ai sensi dell'art. 97 della Costituzione, nonché delle criticità ulteriori rilevate nella relazione del responsabile per la prevenzione della corruzione, relativamente all'anno 2015, pubblicata sul sito internet dell'Ente.

Il Comune di Piscinas appartiene, per dimensione demografica e per struttura organizzativa, al segmento dei comuni “minori”, per i quali il sovraccarico di adempimenti e di atti rischia di innescare esso stesso situazioni di opacità, inadempienze incolpevoli, contraddittorietà nell'azione amministrativa che, pur non degenerando necessariamente in fenomeni di malaffare, possono ingenerare comunque confusione, irregolarità ed alimentare sospetti nella pubblica opinione. Per evitare di sovraccaricare l'ente e soprattutto i suoi operatori di adempimenti ridondanti si è puntato prevalentemente sulla semplificazione, con la previsione di alcune misure di base, essenziali e sintetiche. Ciò non deve far ritenere che si sia voluto escludere la previsione di misure specifiche rapportate alle esigenze dell'amministrazione interessata, anzi. In una piccola amministrazione, infatti, prevalgono inevitabilmente i rapporti immediatamente personali su quelli formalizzati ed il controllo sociale è, normalmente, stretto ed immediato, per cui ogni anomalia o favoritismo appaiono più facilmente rilevabili: in tali contesti il RPC svolge un ruolo di costante richiamo e di assidua interrelazione con i funzionari agenti, richiamandoli immediatamente al rispetto delle norme ed all'osservanza dei doveri d'ufficio. Tale attività non appare suscettibile di determinazione in via preventiva, potendo essere cristallizzata soltanto successivamente al suo svolgimento.

3.1. Misure obbligatorie

Il Piano Nazionale Anticorruzione individua una serie di misure “obbligatorie”, la cui applicazione discende obbligatoriamente dalla legge o da altre fonti normative, che devono, quindi, essere necessariamente implementate all'interno di ciascuna amministrazione.

3.1.1. Trasparenza

Si rinvia alla Parte Prima, Punti 6 e ss. del presente piano.

3.1.2. Codice di Comportamento

L'art. 54 del D.Lgs. n. 165/2001 ha previsto che il Governo definisse un “Codice di comportamento dei dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni” per assicurare:

la qualità dei servizi;

la prevenzione dei fenomeni di corruzione;

il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico.

Il 16 aprile 2013 è stato emanato il D.P.R. n. 62/2013 recante il suddetto Codice di comportamento. Il comma 3 dell'art. 54 del D.Lgs. n. 165/2001 dispone che ciascuna amministrazione elabori un proprio Codice di comportamento con *“procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione”*.

Il Codice di comportamento del Comune di Piscinas è stato adottato con deliberazione di Giunta Comunale n. 51 del 17.12.2016. In considerazione delle indicazioni fornite dall'ANAC con la determinazione n. 12 del 28.10.2015 è intenzione dell'Ente procedere ad una revisione del proprio Codice entro la fine del 2016.

È intenzione dell'ente, inoltre, predisporre per ogni schema tipo di incarico, contratto, bando, le indicazioni previste nel D.P.R. n. 62/2013 inserendo la condizione dell'osservanza del Codice di comportamento per i collaboratori esterni a qualsiasi titolo, per i titolari di organi, per il personale impiegato negli uffici di diretta collaborazione dell'autorità politica, per i collaboratori delle ditte fornitrici di beni o servizi od opere a favore dell'amministrazione, nonché prevedendo la risoluzione o la decadenza dal rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dai codici.

A tal fine in ogni contratto ed a prescindere dal valore del medesimo, sarà inserita la seguente clausola:

L'appaltatore prende atto che gli obblighi previsti dal D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 si estendono anche al medesimo e come tale lo stesso si impegna a mantenere un comportamento pienamente rispettoso degli obblighi di condotta etica ivi delineati. A tal proposito le parti dichiarano che un eventuale comportamento elusivo od in violazione degli obblighi di condotta costituiscono causa di risoluzione del presente contratto

Tale previsione è già applicata nel Comune di Piscinas con riferimento ai contratti stipulati in forma pubblico-amministrativa.

3.1.3. Rotazione del personale

La dotazione organica dell'Ente è limitata e non consente, di fatto, l'applicazione concreta del criterio della rotazione. Non esistono figure professionali perfettamente fungibili all'interno dell'Ente. In ogni caso, si auspica l'attuazione di quanto espresso a pagina 3 delle “intese” raggiunte in sede di Conferenza Unificata il 24/7/2013: “L'attuazione della mobilità, specialmente se temporanea, costituisce un utile strumento per realizzare la rotazione tra le figure professionali specifiche e gli enti di più ridotte dimensioni. In quest'ottica, la Conferenza delle regioni, l'ANCI e l'UPI si impegnano a promuovere iniziative di raccordo ed informativa tra gli enti rispettivamente interessati finalizzate all'attuazione della mobilità, anche temporanea, tra professionalità equivalenti presenti in diverse amministrazioni”.

3.1.4. Astensione in caso di conflitto di interesse

Ai sensi dell'art. 6 bis nella l. n. 241 del 1990, come introdotto dall'art. 1, comma 41, della l. n. 190 *“Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale.”*

Inoltre, ai sensi dell'art. 6 del DPR 62/2013 *“Il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui egli sia amministratore o gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza.”*

La violazione sostanziale di tali norme, che si realizza con il compimento di un atto illegittimo, dà luogo a responsabilità disciplinare del dipendente suscettibile di essere sanzionata con l'irrogazione di sanzioni all'esito del relativo procedimento, oltre a poter costituire fonte di illegittimità del procedimento e del provvedimento conclusivo dello stesso, quale sintomo di eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento della funzione tipica dell'azione amministrativa.

3.1.5. Svolgimento d'incarichi d'ufficio – attività ed incarichi extra-istituzionali

Con deliberazione di Giunta comunale n. 06 del 24.01.2014 l'Ente ha approvato, ai sensi dell'art. 53 del D.Lgs. n. 165/2001, un apposito Regolamento per la disciplina delle incompatibilità, cumulo di impieghi e

criteri per le autorizzazioni di incarichi al personale dipendente.

E' intenzione dell'Ente garantire la puntuale applicazione della suddetta disciplina mediante la predisposizione, a cura del segretario comunale, di apposita scheda-tipo al fine di agevolare l'istruttoria delle richieste che dovessero pervenire.

3.1.6. Conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti. Incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali. Conferimento di incarichi dirigenziali in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione.

Il d.lgs. n. 39 del 2013, recante disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, ha disciplinato:

- delle particolari ipotesi di inconfiribilità di incarichi dirigenziali o assimilati in relazione all'attività svolta dall'interessato in precedenza;
- delle situazioni di incompatibilità specifiche per i titolari di incarichi dirigenziali e assimilati;
- delle ipotesi di inconfiribilità di incarichi dirigenziali o assimilati per i soggetti che siano stati destinatari di sentenze di condanna per delitti contro la pubblica amministrazione.

L'Ente applica le disposizioni del D.Lgs. 39/2013 ed in particolare l'articolo 20 rubricato: dichiarazione sulla insussistenza di cause di inconfiribilità o incompatibilità.

3.1.7. Lo svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro

La L. n. 190/2012 ha integrato l'art. 53 del D.Lgs. n. 165/2001, con un nuovo comma (16-ter) per contenere il rischio di situazioni di corruzione connesse all'impiego del dipendente pubblico successivamente alla cessazione del rapporto di lavoro.

Il rischio valutato dalla norma è che durante il periodo di servizio il dipendente possa artatamente precostituirsi delle situazioni lavorative vantaggiose, sfruttare a proprio fine la sua posizione e il suo potere all'interno dell'amministrazione, per poi ottenere contratti di lavoro/collaborazione presso imprese o privati con cui entra in contatto.

La norma limita la libertà negoziale del dipendente per un determinato periodo successivo alla cessazione del rapporto per eliminare la "convenienza" di accordi fraudolenti.

La disposizione stabilisce che "I dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti".

Pertanto, ogni contraente e appaltatore dell'Ente, ai sensi del D.P.R. n. 445/2000, all'atto della stipulazione del contratto, deve rendere una dichiarazione circa l'insussistenza delle situazioni di lavoro o dei rapporti di collaborazione di cui sopra che deve risultare da specifica clausola contrattuale. Tale previsione è già applicata nel Comune di Piscinas con riferimento ai contratti stipulati in forma pubblico-amministrativa.

A partire dal 2016 in ogni contratto ed a prescindere dal valore del medesimo, sarà inserita la seguente clausola:

Ai sensi e per gli effetti del comma 16 ter dell'articolo 53 del D.Lgs. n. 165/2001 e in virtù di quanto indicato nel Piano Anticorruzione in vigore presso il Comune, e consapevoli della responsabilità penale per falsa dichiarazione si dichiara che non esiste alcuna situazione di conflitto ovvero di altra situazione che possa rientrare nell'ambito di applicazione del comma 16-ter dell'art. 53 del D.Lgs. n. 165/2001; norma il cui contenuto si dichiara di ben conoscere e che viene per altro allegata al presente atto negoziale. La parte è altresì a conoscenza che i contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal comma 16 ter dell'articolo 53 del D.Lgs. n. 165/2001, sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con

obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti.

3.1.8. Formazione di commissioni e assegnazioni agli uffici in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione

Con la nuova normativa sono state introdotte anche delle misure di prevenzione di carattere soggettivo, con le quali la tutela è anticipata al momento della formazione degli organi che sono deputati a prendere decisioni e ad esercitare il potere nelle amministrazioni.

Tra queste, il nuovo art. 35-bis del D.Lgs. n. 165/2001 pone delle condizioni ostative per la partecipazione a commissioni di concorso o di gara e per lo svolgimento di funzioni direttive in riferimento agli uffici considerati a più elevato rischio di corruzione.

Pertanto, ogni commissario e/o responsabile all'atto della designazione sarà tenuto a rendere, ai sensi del D.P.R. n. 445/2000, una dichiarazione di insussistenza delle condizioni di incompatibilità di cui sopra.

3.1.9. Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito

In termini generali, ogni dipendente a prescindere dal ruolo ricoperto, che si avveda di comportamenti ovvero di qualsiasi evento che possa intercettare fenomeni corruttivi è tenuto a segnalare in forma scritta con comunicazione che personalmente deve consegnare al responsabile del piano quanto è a sua conoscenza. Tale comunicazione non è oggetto di protocollo in virtù della sua natura.

Il nuovo art. 54-bis del D.Lgs. n. 165/2001, rubricato "Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti" (c.d. *whistleblower*), introduce una misura di tutela già in uso presso altri ordinamenti, finalizzata a consentire l'emersione di fattispecie di illecito.

Secondo la disciplina del P.N.A. - all. 1, paragrafo B.12, sono accordate al *whistleblower* le seguenti misure di tutela:

- la tutela dell'anonimato;
- il divieto di discriminazione;
- la previsione che la denuncia sia sottratta al diritto di accesso (fatta eccezione delle ipotesi eccezionali descritte al comma 2 del nuovo art. 54-bis).

Con determinazione n. 6 del 28 aprile 2015 "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. *whistleblower*)" sono state introdotte delle rigidità procedurali che, per il 2015, non sono risultate sostenibili dall'Ente sia in termini tecnologici che dal punto di vista della relativa spesa.

3.1.10. Formazione

La formazione è strutturata su due livelli:

livello generale, rivolto a tutti i dipendenti: riguarda l'aggiornamento delle competenze (approccio contenutistico) e le tematiche dell'etica e della legalità (approccio valoriale);

livello specifico: rivolto al responsabile della prevenzione, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai dirigenti e funzionari addetti alle aree a rischio: riguarda le politiche, la gestione dei procedimenti, i programmi e i vari strumenti utilizzati per la prevenzione e tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto dell'Amministrazione.

La formazione in tema di anticorruzione viene erogata a tutti i dipendenti comunali, oltre all'Amministrazione comunale, mediante corsi di formazione in sede da tenersi con frequenza almeno annuale.

I soggetti che saranno chiamati ad istruire il personale dipendente, oltre all'Amministrazione comunale, saranno individuati tra esperti del settore.

I contenuti della formazione saranno verteranno sulle tematiche dell'etica pubblica, sugli appalti, sul procedimento amministrativo, sulla disciplina delle autorizzazioni e concessioni e sui principi di buona amministrazione.

Alla formazione in tema di anticorruzione saranno dedicate non meno di otto ore annue per ciascun dipendente o amministratore comunale.

3.1.11. Patti di integrità

I patti d'integrità ed i protocolli di legalità rappresentano un sistema di condizioni la cui accettazione viene configurata dalla stazione appaltante come presupposto necessario e condizionante la partecipazione dei concorrenti ad una gara d'appalto.

Il patto di integrità è un documento che la stazione appaltante richiede ai partecipanti alle gare e permette un controllo reciproco e sanzioni per il caso in cui qualcuno dei partecipanti cerchi di eluderlo.

Si tratta quindi di un complesso di regole di comportamento finalizzate alla prevenzione del fenomeno corruttivo e volte a valorizzare comportamenti eticamente adeguati per tutti i concorrenti.

L'A.V.C.P. con determinazione n. 4/2012 si è pronunciata circa la legittimità di prescrivere l'inserimento di clausole contrattuali che impongono obblighi in materia di contrasto delle infiltrazioni criminali negli appalti nell'ambito di protocolli di legalità/patti di integrità.

Nella determinazione n. 4/2012 l'A.V.C.P. precisa che *“mediante l'accettazione delle clausole sancite nei protocolli di legalità al momento della presentazione della domanda di partecipazione e/o dell'offerta, infatti, l'impresa concorrente accetta, in realtà, regole che rafforzano comportamenti già onerosi per coloro che sono ammessi a partecipare alla gara e che prevedono, in caso di violazione di tali doveri, sanzioni di carattere patrimoniale, oltre alla conseguenza, comune a tutte le procedure concorsuali, della estromissione dalla gara”* (cfr. Cons. St., Sez. VI, 8/5/2012, n. 2657; Cons. St., 9/9/2011, n. 5066).

3.2. Misure “generali” ed “ulteriori”

Si caratterizzano per il fatto di incidere sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione intervenendo in maniera trasversale sull'intera amministrazione che le inserisce nel PTPC a propria discrezione.

In aggiunta alle misure previste al punto 1.2 del presente piano, si individua la seguente misura: realizzazione del sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti. Il rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti sarà oggetto di verifica anche in sede di esercizio dei controlli preventivo e successivo di regolarità amministrativa normati con regolamento comunale.

3.3. Misure “specifiche”

Laddove dall'implementazione delle fasi di mappatura dei processi e valutazione del rischio dovesse emergere la necessità dell'adozione di misure specifiche, che si caratterizzano per il fatto di incidere su problemi specifici individuati tramite l'analisi del rischio, le stesse saranno programmate mediante variazione al presente piano.

4. Sistema di monitoraggio sull'attuazione del P.T.P.C., con individuazione dei referenti, dei tempi e delle modalità di informativa

Il monitoraggio circa l'applicazione del presente P.T.P.C. è svolto in autonomia dal Responsabile della prevenzione della corruzione. Ai fini del monitoraggio i responsabili di servizio collaborano con il Responsabile della prevenzione della corruzione e forniscono ogni informazione che lo stesso ritenga utile.

5. Collegamento con il Piano delle performance e con il sistema di controlli interni.

Gli obiettivi individuati nel presente piano in merito all'attuazione delle azioni propedeutiche all'implementazione del processo di gestione del rischio saranno opportunamente trasferiti nel Piano delle Performance o in analogo documento che l'Amministrazione riterrà di approvare.

Il rispetto delle misure individuate nel presente piano sarà oggetto di verifica anche in sede di esercizio dei controlli preventivo e successivo di regolarità amministrativa normati con regolamento comunale.

PARTE III

PROGRAMMA TRIENNALE PER LA TRASPARENZA E L'INTEGRITA'

1. Premessa

Il Comune di Piscinas con il presente "Programma triennale per la trasparenza e l'integrità" intende dare piena attuazione al principio di trasparenza, di cui all'art. 1, comma 15 e ss. della L. 6 novembre 2012, n. 190 e all'art. 1 del D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

La trasparenza è intesa come accessibilità totale alle informazioni concernenti la propria organizzazione e le proprie attività, nel rispetto della disciplina in materia di protezione dei dati personali, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

Il Comune di Piscinas adotta tale Programma al fine di garantire la trasparenza dell'attività amministrativa in un'ottica di sviluppo della cultura dell'integrità e della legalità e per prevenire fenomeni di corruzione.

Il Programma è redatto in conformità alle Linee guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità [art. 13, comma 6, lett. e), del D.Lgs. n. 150/2009] adottate con deliberazione n. 105/2010 e deliberazione n. 2/2012 della Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT, tenendo altresì conto di quanto previsto nella Deliberazione n. 3 del 2012 e Deliberazione n. 6 del 2013) e delle linee guida in materia di trasparenza e integrità adottate il 31 ottobre 2012 dall'ANCI, nonché dal P.N.A. nazionale come aggiornato con atto n. 12/2015 dell'ANAC.

Il Comune di Piscinas con il "Programma triennale per la trasparenza e l'integrità" definisce i criteri, i modi, i tempi e le iniziative di attuazione degli obblighi di pubblicazione, ivi comprese le misure di coordinamento informativo e informatico dei dati, volte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi, nonché a garantire le qualità delle informazioni pubblicate sul sito web istituzionale.

Le misure del Programma adottate dall'Amministrazione contengono indicazioni su fasi, soggetti competenti e attività, sulla responsabilità dei dirigenti in merito all'assolvimento degli obblighi di pubblicazione, nonché sulle modalità di rilevazione del livello di soddisfazione degli utenti interni ed esterni all'Amministrazione, in un'ottica di miglioramento continuo dei servizi offerti. Il Programma intende essere strumento con cui garantire la piena accessibilità alle informazioni relative agli atti di carattere normativo e amministrativo generale, ad ogni aspetto dell'organizzazione, delle attività, dei servizi al pubblico, delle funzioni e degli obiettivi, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali, all'attività di misurazione e valutazione delle performance, all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, ai dati concernenti i componenti degli organi di indirizzo politico, i titolari di incarichi dirigenziali, di collaborazione e consulenza, ai dati relativi alla contrattazione collettiva, alla dotazione organica del personale e ai livelli di benessere organizzativo.

1.1. Supporto normativo

Le principali fonti normative per la stesura del Programma sono:

- il D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, che all'art. 11 definisce la trasparenza come "accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità. Essa costituisce livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione";
- la delibera n. 105/2010 della CIVIT, "Linee guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità": predisposte dalla Commissione per la Valutazione Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche nel contesto della finalità istituzionale di promuovere la diffusione nelle pubbliche amministrazioni della legalità e della trasparenza, esse indicano il contenuto minimo e le caratteristiche essenziali del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, a partire dalla indicazione dei dati che devono essere pubblicati sul sito web istituzionale delle amministrazioni e delle modalità di pubblicazione, fino a definire le iniziative sulla trasparenza;
- la delibera n. 2/2012 della CIVIT, "Linee guida per il miglioramento. Della predisposizione e dell'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità": predisposte dalla Commissione

Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche contiene indicazioni integrative delle linee guida precedentemente adottate, in particolare tiene conto delle principali aree di miglioramento evidenziate nel monitoraggio effettuato dalla CIVIT a ottobre 2011;

- la delibera n. 3/2012 della CIVIT “Linee guida per il miglioramento degli strumenti per la qualità dei servizi pubblici” predisposte dalla Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche contiene indicazioni integrative e approfondimenti in materia di standard di qualità dei servizi resi ai cittadini dalle Pubbliche Amministrazioni;
- le Linee Guida per i siti web della P.A. (26 luglio 2010, con aggiornamento 29 luglio 2011), previste dalla direttiva del 26 novembre 2009, n. 8 del Ministero per la Pubblica amministrazione e l'innovazione: tali Linee Guida prevedono infatti che i siti web delle P.A. debbano rispettare il principio della trasparenza tramite l'“accessibilità totale” del cittadino alle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione dell'Ente pubblico, definendo peraltro i contenuti minimi dei siti web istituzionali pubblici;
- la delibera del 2/3/2011 del Garante per la Protezione dei Dati Personali che definisce le “Linee Guida in materia di trattamento dei dati personali contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato anche da soggetti pubblici per finalità di pubblicazione e diffusione sul web”;
- il D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito in L. 7 dicembre 2012, n. 213, “Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012” che all'art. 3 reca disposizioni in merito al rafforzamento dei controlli in materia di Enti Locali;
- la L. 6 novembre 2012 n. 190 “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione” che all'art. 1, comma 15) stabilisce che la trasparenza sia assicurata mediante pubblicazione nei siti web istituzionali delle Pubbliche Amministrazioni, delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi, secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione nel rispetto delle disposizioni in materia di protezione dei dati personali;
- il D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 “Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, a norma dell'art. 1 comma 35, della L. 6 novembre 2012, n. 190”.

1.2. Procedimento di elaborazione ed adozione del Programma

Il presente Programma è stato approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 02 del 02.02.2016, quale specifica sezione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, previa pubblicazione in data 18.01.2016 di un avviso sul sito istituzionale dell'Ente ai fini del coinvolgimento attivo degli stakeholders.

1.3. Struttura organizzativa

Il Comune di Piscinas indica, tra i criteri ispiratori per la sua organizzazione e il suo funzionamento, la centralità dei cittadini, dei loro bisogni ed esigenze, obiettivo da perseguire anche attraverso la gestione in forma associata dei servizi in funzione del loro miglioramento, nonché l'ampia trasparenza intesa come accessibilità totale di tutte le informazioni concernenti l'organizzazione, gli andamenti gestionali, l'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali e dei risultati, l'attività di misurazione e valutazione, per consentire forme diffuse di controllo interno ed esterno.

La struttura del Comune di Piscinas è articolata in unità organizzative dotate ciascuna di un proprio grado di autonomia e complessità, alle quali è preposto un Responsabile di Servizio, quale risulta dal vigente regolamento sull'ordinamento degli Uffici e Servizi approvato con deliberazione della Giunta Comunale n. 01 del 12.01.1998 e successive modifiche ed integrazioni e, precisamente:

- Servizio Amministrativo Socio Culturale: Affari Generali, Commercio e Agricoltura, Servizi Demografici, Servizi Elettorali, Servizi Sociali e alla persona, Personale etc.;
- Servizio Finanziario-Contabile: Contabilità, Risorse Finanziarie, Patrimonio e Tributi;
- Servizio Tecnico: Assetto e Sviluppo del Territorio LL.PP. e Manutenzione Beni Comunali;

1.4. Soggetti e Ruoli

La trasparenza dell'attività amministrativa è un obiettivo fondamentale dell'amministrazione e viene perseguita dalla totalità degli uffici e dei rispettivi responsabili, i quali sono chiamati a mettere in atto ogni misura organizzativa per favorire la pubblicazione delle informazioni e degli atti in loro possesso, nei modi e nei tempi stabiliti dalla legge.

Il responsabile per la trasparenza viene individuato, ai sensi dell'art. 43 del D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, nella persona della dott.ssa Serena Copersino, segretario comunale, in qualità di coordinatore dei soggetti responsabili degli obblighi di trasmissione e pubblicazione dei dati individuati nei Responsabili preposti alle singole unità organizzative:

- Dott. Pietro PADERAS - Responsabile Servizio Amministrativo
- Rag. Wilma MURGIA - Responsabile Servizio Finanziario
- Geom. Giampiero SECCI - Responsabile Servizio Tecnico

In particolare:

- l'Ufficio Amministrativo ha il compito di curare, nell'ambito del sito web istituzionale, la sezione denominata "Amministrazione Trasparente", al cui interno sono contenuti i dati, le informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione, ai sensi della vigente normativa;
- I Responsabili di Servizio curano l'attuazione del "Programma Triennale", ciascuno per la parte di propria competenza, avendo il compito di individuare, con la collaborazione dei propri responsabili del procedimento, gli atti, i dati e/o informazioni che debbono essere pubblicati sul sito, fermo restando la responsabilità in caso di inadempimento degli obblighi di pubblicazione. E' facoltà di ciascun responsabile delegare, nell'ambito del proprio settore, ad uno o più dipendenti il compito di procedere alla pubblicazione dei dati sul sito.

1.4.1 Il Nucleo di Valutazione

Il Nucleo di Valutazione provvede a:

- verificare la coerenza tra gli obiettivi previsti nel Programma triennale per la trasparenza e quelli indicati nel piano delle performance;
- promuovere, verificare ed attestare l'assolvimento degli obblighi di trasparenza, secondo quanto previsto dall'art. 14, comma 4, lett. g) del D.lgs. 150/2009;
- utilizzare le informazioni ed i dati relativi all'attuazione degli obblighi di trasparenza ai fini della misurazione e valutazione della performance sia organizzativa, sia individuale dei responsabili di settore.

2. Obiettivi strategici

Obiettivi di trasparenza nel primo anno di vigenza del presente programma sono:

- aumento del flusso informativo interno all'Ente;
- ricognizione e utilizzo delle banche dati e degli applicativi già in uso al fine di identificare eventuali, ulteriori possibilità di produzione automatica del materiale richiesto;

Obiettivi di trasparenza nell'arco triennale di vigenza del PTTI sono:

- implementazione dei nuovi sistemi di automazione per la produzione e pubblicazione di dati;
- rilevazione automatica del livello di soddisfazione degli utenti per mettere meglio a fuoco i bisogni informativi degli stakeholders (portatori di interesse) interni ed esterni all'amministrazione;
- organizzazione delle Giornate della trasparenza.

3. Processo di attuazione del Programma

3.1. Il contenuto dell'obbligo di pubblicazione dei dati

I dati e i documenti oggetto di pubblicazione sono quelli previsti dal D.lgs n. 33/2013, dalla legge n. 190/2012 ed elencati in modo completo nell'allegato 1 della deliberazione CIVIT n. 50 del 4 luglio 2013. Essi andranno a implementare la sezione Amministrazione Trasparente del sito Internet comunale così come definita dall'allegato al D.lgs n. 33/2013.

I soggetti responsabili degli obblighi di pubblicazione e della qualità dei dati per come definita dall'art. 6 del D.lgs n. 33/2013 sono i Responsabili preposti alle singole unità organizzative, individuati al punto 1.4. del presente programma, i quali avranno cura di fornire dati e documenti pronti per la pubblicazione conformemente all'art. 4 del D.lgs n. 33/2013 e, in generale, alle misure disposte dal Garante per la protezione dei dati personali nelle Linee Guida pubblicate con la deliberazione del 2 marzo 2011.

L'aggiornamento costante dei dati nei modi e nei tempi previsti dalla normativa è parte integrante e sostanziale degli obblighi di pubblicazione.

3.2. L'organizzazione dei flussi informativi

Con riferimento ai flussi informativi, si prevede che gli uffici preposti ai procedimenti relativi ai dati oggetto di pubblicazione implementino con la massima tempestività i file e le cartelle predisposte dai Responsabili di Servizio, ciascuno per la parte di propria competenza, ai fini della pubblicazione sul sito.

E' facoltà di ogni responsabile di area adottare apposite linee guida interne al proprio settore stabilendo il funzionario preposto alla predisposizione dei dati e dei documenti oggetto di pubblicazione, e indicando un sostituto nei casi di assenza del primo.

Per quanto concerne le schede sintetiche dei provvedimenti di cui all'art. 23 del D.lgs n. 33/2013, esse dovranno essere realizzate dai responsabili dei provvedimenti all'interno di una tabella condivisa da tenere costantemente aggiornata al fine della pubblicazione da effettuarsi a cadenza semestrale.

I dati e i documenti oggetto di pubblicazione dovranno essere elaborati nel rispetto dei criteri di qualità previsti dal D.lgs n. 33/2013, con particolare osservanza degli articoli 4 e 6.

3.3. La struttura dei dati e i formati

Gli uffici competenti dovranno fornire i dati nel rispetto degli standard previsti dal D.lgs n. 33/2013 e in particolare nell'allegato 2 della deliberazione CIVIT n. 50 del 4 luglio 2013.

Sarà cura del Responsabile della Trasparenza, fornire indicazioni operative agli uffici, anche attraverso momenti di formazione interna, sulle modalità tecniche di redazione di atti e documenti in formati che rispettino i requisiti di accessibilità, usabilità, integrità e open source.

Fermo restando l'obbligo di utilizzare solo ed esclusivamente formati aperti ai sensi dell'art. 68 del Codice dell'amministrazione digitale, gli uffici che detengono l'informazione da pubblicare dovranno:

- lavorare congiuntamente agli altri uffici per ogni pubblicazione di "schede" o comunque di dati in formato tabellare;
- predisporre documenti nativi digitali in formato PDF/A pronti per la pubblicazione ogni qual volta la pubblicazione abbia a oggetto un documento nella sua interezza.

Qualora particolari esigenze di pubblicità richiedano la pubblicazione di documenti nativi analogici, l'ufficio responsabile dovrà preparare una scheda sintetica che sarà oggetto di pubblicazione sul sito Internet unitamente alla copia per immagine del documento, così da renderne fruibili i contenuti anche alle persone con disabilità visiva, nel rispetto dei principi fissati dalla legge 9 gennaio 2004, n. 4 e della Circolare dell'Agenzia per l'Italia Digitale n. 61/2013.

3.3.1. Usabilità e comprensibilità dei dati

Gli uffici devono curare la qualità della pubblicazione affinché si possa accedere in modo agevole alle informazioni e ne possano comprendere il contenuto.

In particolare, i dati e i documenti devono essere pubblicati in aderenza alle seguenti caratteristiche:

Caratteristica dati	Note esplicative
Completi ed accurati	I dati devono corrispondere al fenomeno che si intende descrivere e, nel caso di dati tratti da documenti, devono essere pubblicati in modo esatto e senza omissioni.
Comprensibili	Il contenuto dei dati deve essere esplicitato in modo chiaro ed evidente. Pertanto occorre: a) evitare la frammentazione, cioè la pubblicazione di stesse tipologie di dati in punti diversi del sito, che impedisce e complica l'effettuazione di calcoli e comparazioni. b) selezionare e elaborare i dati di natura tecnica (ad es. dati finanziari e bilanci) in modo che il significato sia chiaro ed accessibile anche per chi è privo di conoscenze specialistiche
Aggiornati	Ogni dato deve essere aggiornato tempestivamente, ove ricorra l'ipotesi
Tempestivi	La pubblicazione deve avvenire in tempi tali da garantire l'utile fruizione dall'utente.
In formato aperto	Le informazioni e i documenti devono essere pubblicati in formato aperto e raggiungibili direttamente dalla pagina dove le informazioni sono riportate.

3.4. Il trattamento dei dati personali

Una trasparenza di qualità necessita del costante bilanciamento tra l'interesse pubblico alla conoscibilità dei dati e dei documenti dell'amministrazione e quello privato del rispetto dei dati personali, in conformità al D.lgs n. 196/2003. In particolare, occorrerà rispettare i limiti alla trasparenza indicati all'art. 4 del D.lgs n. 33/2013 nonché porre particolare attenzione a ogni informazione potenzialmente in grado di rivelare dati sensibili quali lo stato di salute, la vita sessuale e le situazioni di difficoltà socio-economica delle persone.

I dati identificativi delle persone che possono comportare una violazione del divieto di diffusione di dati sensibili, con particolare riguardo agli artt. 26 e 27 del D.lgs n. 33/2013, andranno omessi o sostituiti con appositi codici interni.

Nei documenti destinati alla pubblicazione dovranno essere omessi dati personali eccedenti lo scopo della pubblicazione e i dati sensibili e giudiziari, in conformità al D.lgs n. 196/2003 e alle Linee Guida del Garante sulla Privacy del 2 marzo 2011.

Chiunque rilevi eventuali pubblicazioni effettuate in violazione della normativa sul trattamento dei dati personali è tenuto a darne comunicazione con estrema tempestività al responsabile di servizio competente, ed in caso di sua inerzia, al Responsabile della trasparenza.

La responsabilità per un'eventuale violazione della normativa riguardante il trattamento dei dati personali è da attribuirsi al funzionario responsabile dell'atto o del dato oggetto di pubblicazione.

3.5. Tempi di pubblicazione e archiviazione dei dati

I tempi di pubblicazione dei dati e dei documenti sono quelli indicati nel D.lgs n. 33/2013, con i relativi tempi di aggiornamento indicati nell'allegato 1 della deliberazione CIVIT n. 50 del 4 luglio 2013.

Ogni dato e documento pubblicato deve riportare la data di aggiornamento, da cui calcolare la decorrenza dei termini di pubblicazione.

Decorso il periodo di pubblicazione obbligatoria indicato all'art. 8 del D.lgs n. 33/2013 i dati dovranno essere eliminati dalla rispettiva sezione e inseriti in apposite sezioni di archivio, da realizzare all'interno della medesima sezione Amministrazione Trasparente.

3.6. Controllo e monitoraggio

Alla corretta attuazione del PTTI, concorrono il Responsabile della trasparenza, il Nucleo di valutazione, tutti gli uffici dell'Amministrazione e i relativi Responsabili dei Servizi.

In particolare, il Responsabile della Trasparenza svolge il controllo sull'attuazione del PTTI e delle iniziative connesse, riferendo al Sindaco, al Segretario Comunale e al NdV su eventuali inadempimenti e ritardi; a tal fine evidenzia e informa delle eventuali carenze, mancanze o non coerenze riscontrate i responsabili i quali dovranno provvedere a sanare le inadempienze entro e non oltre 30 giorni dalla segnalazione.

Decorso infruttuosamente tale termine, il Responsabile della Trasparenza è tenuto a dare comunicazione al NdV della mancata attuazione degli obblighi di pubblicazione

3.7. Responsabilità e sanzioni

L'inadempimento degli obblighi previsti dalla normativa costituisce elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine e sono comunque valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili di area e dei singoli dipendenti comunali.

Il responsabile non risponde dell'inadempimento se dimostra, per iscritto, al Responsabile della trasparenza, che tale inadempimento è dipeso da causa a lui non imputabile.

Le sanzioni per le violazioni degli adempimenti in merito alla trasparenza sono quelle previste dal D.lgs n. 33/2013, fatte salve sanzioni diverse per la violazione della normativa sul trattamento dei dati personali o dalle normative sulla qualità dei dati pubblicati (Codice dell'amministrazione digitale, legge n. 4/2004).